발간등록번호 31-9735021-000622-14

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

이슈와 논점

이슈와 논점 | 제20호 | 2010년 1월 21일자 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 임종훈 | www.nars.go.kr

지방자치단체의 과대청사 규제의 의미와 과제

1. 들어가며

2009년 12월 29일 국회에서 「공유재산 및 물품 관리법」 일부개정안이 통과되었는데, 이 개정안에는 지방자치단체 청사면적기준을 일부 규제하는 규정이 신설되었다. 이제 구체적인 하위 법령을 개정하는 작업을 앞두고 있다.

그동안 지자체 청사면적은 해당 지자체 조례로 정하도록 하였으나, 2000년 이후 신축청사들 중 행정안전부가 권고한 청사표준기준을 초과하는 지자체들이 다수 발견되었고, 일부 지자체(성남시, 용인시 등)는 호화 및 과대청사라는 지적을 받고 있다. 이는 18대 국회에서 지자체 청사규모를 법적으로 규제하는 법안들을 발의하는 계기가 되었다.

따라서 이 글에서는 「공유재산 및 물품 관리법」 개정안 중 지자체 청사 관련 규제 내용과 그 의미를 살펴보고, 또한 향후 추진되어야 할 과제가 무엇인지를 제시하고자 한다.

2. 입법 배경

(1) 최근 지자체 신청사 설립 현황

현재 246개 지방자치단체 청사(광역 16개, 기초자치단체 230개) 중에서 16개 청사가 2005년 이후에 신축되었다.

〈표 1〉 최근 신축된 지자체 청사 현황

지자체	신축 연도	연면적(㎡)		연면적 증가율(배)
		구청사	신청사	
용인시청	2005	11,211	79,572	7.1
천안시청	2005	6,697	41,612	6.2
전북도청	2005	34,248	85,895	2.5
전남도청	2005	28,703	79,255	2.8
달성군청	2005	6,016	24,406	4.1
안동시청	2005	11,232	12,825	1.1
옹진군청	2006	9,167	14,983	1.6
사천시청	2007	11,422	18,491	1.6
관악구청	2007	13,216	32,495	2.5
포항시청	2007	8,456	45,494	5.4
원주시청	2007	8,385	48,405	5.8
부산남구청	2007	6,868	22,097	3.2
이천시청	2008	9,950	23,662	2.4
마포구청	2008	16,184	43,246	2.7
금천구청	2008	12,048	39,435	3.3
성남시청	2009	49,705	73,957	1.5
전체평균		15,219	42,864	2.9

자료출처: 행정안전부

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 2005년 6개(용인시청, 천안시청, 전북도청, 전남도청, 달성군청, 안동시청), 2006년 1개(옹진군청), 2007년 5개(사천시청, 관악구청, 포항시청, 원주시청, 부산남구청), 2008년 3개(이천시청, 마포구청,

금천구청)이며, 최근 2009년 11월에 성남시청이 신축되었다.

(2) 과대청사의 원인과 문제점

최근 지자체 신축청사의 특징은 이전에 비해 규모면에서 대형화되고, 청사시설의 형태는 복합청사형태로 건립된 경우가 많았다.

신축된 16개 청사는 구청사에 비해서 연면적이 평균 약 3배가 증가하였는데, 이는 결국 과도한 사업비 지출로 연결될 가능성이 높았다. 〈표 2〉 지자체 청사건립 사업비 현황을 보면, 2009년 11월에 건립된 성남시 청사건립 사업비가 약 3,222억이고, 2005년에 건립된 용인시 청사건립비가 약 1,974억원에 이른다. 그리고 2005년에 설립된 전북도청은 약 1,758억원, 전남도청은 약 1,360억원이 청사건립 사업비로 소요되었으나, 재정자립도를 살펴보면 전북도청이 17.5%, 전남도청이 10.4%로서 전국 최하위 수준이었다.

〈표 2〉 지자체 청사건립 사업비 현황

지자체	사업비 (부지구입비 포함)	재정자립도 (2009년도 기준)
성남시청	3,222억원	70.5%
용인시청	1,974억원	72.9%
전북도청	1,758억원	17.5%
전남도청	1,360억원	10.4%

주: 전북과 전남은 도본청 기준 재정자립도임

또한 지자체들이 청사표준설계 면적을 준수하지 않고, 지나치게 청사규모를 확대한 점도 문제로 지적될 수 있다. 행정안전부는 2002년도에 지방청사면적 관련 표준안을 제시하고 이를 기준으로 해당 지자체가 조례로 면적기준을 설정하도록 하였다.

그러나 다수의 지자체들이 신청사를 건립할 때 해당 기준을 지키지 않았고, 행정안전부 등 관련 기관에서도 청사규모를 정하는 것은 자치사무라는 이유로 철저히 관리감독하지 못하였다.

이와 더불어 그동안 지자체 청사면적기준은 해당 지자체의 조례로 규정하도록 하였으나(공유재산 및 물품관리법 시행령 제95조), 일부 지자체는 관련 조례를 제정하면서 구체적인 청사면적기준을 규정하지 않는 등의 문제점도 발견되었다. 예를 들어, 성남시의 경우는 「성남시 공유재산 관리 조례」와 동 시행규칙에 행정안전부가 제시한 표준설계면적기준(별표)을 규정하지 않았다.

〈그림 1〉 성남시청 전경

〈그림 2〉 용인시청 전경

3. 입법 내용과 향후 과제

(1) 지자체의 과대청사 규제 내용

현행 지자체 청사관리와 관련된 법률로는 「공유재산 및 물품 관리법」이 있으며, 그동안 지자체 청사관련 규정을 개선하려는 입법목적 하에 동법에 대한 개정안이 발의되었다.

2009년 2월 16일 이은재의원 대표발의 개정안, 2009년 3월 31일 안상수의원 대표발의 개

정안, 그리고 2009년 9월 8일 정부의 개정안이 발의되었다. 해당 안들은 청사면적기준을 대통령령(이은재의원, 정부)이나 또는 대통령령에서 정하는 범위 내에서 지자체 조례(안상수의원)로 정해야 한다는 내용이었다. 위의 내용들을 종합하여 국회행정안전위원회가 「공유재산 및 물품 관리법」대안을 마련하였고, 2009년 12월 29일 본회의에서 위 대안이 가결되어 현재 정부의 법률공포를 앞두고 있다.

이 개정안에는 지자체가 지켜야 하는 청사면적기준을 법적으로 규정하는 내용을 포함하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 지자체 청사의 적정한 관리 등을 위한 청사 면적기준은 해당 지자체의 주민 및 공무원 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지자체의 조례로 정하도록 하는 규정을 신설하였다.

따라서 향후 지자체가 청사를 신축할 때, 설계면적기준을 준수해야 하는 의무가 이전보다 더 강화될 것으로 전망된다. 이로써 과거보다는 호화 및 과대청사를 신축하는 지자체가 줄어들 것으로 본다.

「공유재산 및 물품 관리법」 일부개정안

제94조의3(지방자치단체 청사운영) ①지방자치단체의 장은 지방자치단체의 청사를 적정하게 관리하여야 한다.

②지방자치단체 청사의 적정한 관리 등을 위한 청사의 면적기준은 해당 지방자치단체의 주민 및 공무원 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다(신설).

자치단체의 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 주요 시설에 대한 청사면적기준을 강화하고, 이를 준수하지 않을 경우 행정·재정적 불이익을 주는 규정도 논의가 필요하다.

(2) 향후 과제

그러나 이번 개정안이 성공적으로 시행되기 위해서는 다음과 같은 사항들이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 지자체가 동일하게 준수해야 하는 새로운 청사표준면적기준을 하위 법령에 구체적으로 제시하여야 한다. 이 경우에 지자체의 다양성과 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 주요 시설에 대한 표준면적기준을 설정하는 방안을 모색하여야 한다.

구체적으로 보면, 청사시설면적 준수의무를 강화해야 할 시설로는 직무관련 1인당 면적기준(기관장실, 부기관장, 실·국·과장실, 담당/계장, 직원)이나 부속공간, 공용 면적 등이 이에 해당될 수 있다.

그러나 청사내 문화시설, 시민관련 시설들은 지역별로 지리적 여건과 지역인구 수 등을 고려하여 지자체에게 자율적으로 결정할 수 있는 권한을 줄 필요가 있다. 최근에는 지자체 청사가 단순히 직무나 민원인을 위한 공간이 아닌 지역시민의 문화와 복지공간으로도 활용되고 있어서 지역여건을 고려하지 않은 천편일률적인 청사규모의 규제는 자제하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

둘째, 법률로서 정한 지자체의 청사면적기준을 제대로 준수하지 않는 지자체에 대해서는 불이익을 주는 방안도 강구해야 할 것이다.

이번 개정안에 따르면, 지자체가 준수하여야 하는 청사면적기준을 법률로 명시하도록 하고 있으나, 만일 이 기준을 준수하지 않을 경우에 줄 수 있는 불이익 관련 규정은 포함되지 않아서 그 실효성이 미흡하다는 지적이 있다.

따라서 향후 지자체들이 법률로서 정한 청사면적기준을 명시한 조례를 의무적으로 제정하도록 하고, 이렇게 제정된 청사면적기준을 준수하지 않았을 때는 행정적·재정적 불이익을 주는 방안을 모색할 필요가 있다.

마지막으로 지방청사 신축 타당성 조사의 실효성을 강화하는 방안으로서, 타당성 조사결과를 주민에게 공시하는 방안이다.

2009년 5월 21일자로 개정된 「지방재정법 시행령」 제41조에 따르면, 총 사업비가 500억 원 이상이고 건축비(토지매입비, 설계비 등 각종 부대경비 제외)가 100억 원 이상인 청사 등 공용 또는 공공용 건물을 신축할 경우, 타당성 조사를 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에서 실시하도록 하였다.

그동안은 지자체가 타당성 조사기관을 자체적으로 선정하는 등으로 인해 조사결과가 편향될 개연성이 있었으나 이제는 행정안전부가 지정하는 기관에서 조사를 담당하도록 하여 조사의 실효성을 강화한 것이다.

그러나 한걸음 더 나아가서, 타당성 조사의 공정성과 실효성을 높이기 위해서는 이러한 조사결과를 주민들이 볼 수 있도록 인터넷 홈페이지 등에 일정 기간 공시하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

4. 나가며

국회에서 지자체 청사규모를 일부 규제하는 「공유재산 및 물품 관리법」 개정안이 통과됨으로써, 향후 지자체가 과대청사를 신축할 가능성은 이전보다 줄어들 것으로 예상된다. 그러나 아직까지 구체적인 하위 법령이 마련되지 않았다. 따라서 이제 지자체들의 과대청사 신축을 방지할 수 있도록 구체적인 기준마련이 필요하고, 이와 더불어 해당 규정의 실효성을 높일 수 있는 다양한 후속 방안들에 대한 논의가 지속되어야 할 것이다.

정치행정조사실 행정안전팀
입법조사관 하 혜 영 (행정학박사)
(788-4562, hahy21@assembly.go.kr)

「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하고자 수시로 발간되는 최신 국내외 동향 및 현안에 대한 정보 소식지입니다.

※ 본 내용의 무단 전재 및 무단 복제를 금합니다.

150-703 서울시 영등포구 의사당로 1 국회입법조사처 (Tel. 02-788-4510) ISSN 2005-744X